

## ข้อเสนอเชิงนโยบาย (Policy Brief)

### แนวทางการพัฒนาและประเมินความเข้มแข็งของกลุ่มผู้ใช้น้ำ (นอกเขตชลประทาน)

#### ความสำคัญและที่มาของปัญหา

ประเทศไทยเป็นประเทศที่มีทรัพยากรน้ำที่อุดมสมบูรณ์และมีสัดส่วนในการกักเก็บน้ำในระดับสูง ซึ่งหากมองย้อนไปดูวิกฤตการณ์น้ำที่เกิดขึ้นในอดีตนั้นส่วนใหญ่จะเป็นปัญหาการขาดแคลนน้ำในฤดูแล้งหรือน้ำท่วมซึ่งตามวงจรของธรรมชาติและช่วงฤดู แต่ในปัจจุบันการขาดแคลนน้ำนอกจากจะเกิดตามฤดูกาลแล้ว ยังเกิดจากปริมาณฝนที่แปรปรวนเนื่องจากการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศซึ่งส่งผลกระทบต่อปริมาณน้ำท่าและน้ำใต้ดินในระยะยาว เหตุการณ์ดังกล่าวทำให้ตลอดระยะเวลาหลายปีที่ผ่านมา ประเทศไทยมีแนวโน้มประสบปัญหาภัยแล้งบ่อยครั้งและทวีความรุนแรงมากขึ้น แต่ในบางพื้นที่กลับเกิดปัญหาอุทกภัยแบบที่ไม่เคยเป็นมาก่อน ประกอบกับความต้องการใช้น้ำที่เพิ่มสูงขึ้น ทำให้เกิดความไม่สมดุลของปริมาณน้ำจนส่งผลกระทบต่อ การดำรงชีวิตของคนในทุกภาคส่วนทั่วประเทศ และหลายพื้นที่เกิดการแย่งชิงน้ำ

คณะผู้วิจัยจัดทำข้อเสนอแนะเชิงทางวิชาการเกี่ยวกับหลักเกณฑ์การพิจารณาลักษณะองค์กรผู้ใช้น้ำและแนวทางการพัฒนาสมรรถนะการทำงานขององค์กรผู้ใช้น้ำที่นำไปสู่การบริหารจัดการน้ำชุมชนท้องถิ่นเพื่อการเปลี่ยนผ่านไปสู่การใช้น้ำอย่างยั่งยืนและดำเนินการพัฒนาแนวทางการประเมินสมรรถนะในการพัฒนาการบริหารจัดการน้ำระดับชุมชนอย่างยั่งยืนขึ้น

ที่ผ่านมากรมชลประทานและหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง มีรูปแบบการจัดการน้ำโดยชุมชนมีส่วนร่วมผ่านกลไกกลุ่มผู้ใช้น้ำและกลุ่มบริหารการใช้น้ำชลประทาน ที่นำไปสู่การแบ่งปันน้ำแก่ผู้ใช้น้ำอย่างทั่วถึงและเป็นธรรม แต่ถึงกระนั้นข้อจำกัดสำคัญ คือ ยังดำเนินงานภายใต้ขอบเขตพื้นที่ชลประทาน หากแต่พื้นที่คาบเกี่ยวและพื้นที่นอกเขตชลประทาน ยังไม่ได้มีการลุกขึ้นมาดำเนินงานอย่างจริงจัง ทำให้ยังขาดรูปแบบการบริหารจัดการที่เป็นระบบ มีช่องว่างความรู้ของประชาชนต่อการจัดตั้งองค์กรผู้ใช้น้ำ อีกทั้งกิจกรรมยังขาดกระบวนการ เป็นเพียงการทำกิจกรรมที่แก้วิกฤติภัยแล้งเฉพาะหน้า หรือทำการซ่อมบำรุงหรือดูแลคลองส่งน้ำในกรณีที่ชำรุดเสียหาย หากแต่ยังขาดกระบวนการวางแผนและการกำหนดแนวทางการบริหารจัดการน้ำของตนเอง ไม่มีการจดบันทึกข้อมูล สถานการณ์น้ำ แหล่งน้ำต้นทุน ปริมาณการใช้น้ำ ฯลฯ ขาดการจัดระบบฐานข้อมูลและนำข้อมูลมาวิเคราะห์และใช้ประโยชน์ในการกำหนดอาชีพหรือการดำเนินกิจกรรมในการใช้น้ำของตนเอง อีกทั้งยังขาดความรู้และความเข้าใจในการนำเทคโนโลยีและนวัตกรรมต่าง ๆ เข้ามาร่วมในการคาดการณ์สถานการณ์น้ำขาดช่องทางในการเชื่อมประสานหน่วยงานวิชาการ / สถาบันการศึกษา ทำให้ไม่สามารถวางแผนการจัดการน้ำได้ในระดับพื้นที่เป็นเพียงการจัดการปัญหาเฉพาะจุดเท่านั้น

#### ข้อค้นพบจากงานวิจัย

คณะผู้วิจัยจึงนำแนวทางการประเมินดังกล่าวไปทดสอบกับกลุ่มผู้ใช้น้ำหรือองค์กรผู้ใช้น้ำที่เกิดขึ้นในจากพื้นที่กรณีศึกษา 5 พื้นที่สิ่งที่คณะผู้วิจัยค้นพบเป็นการยืนยันว่ากลุ่มผู้ใช้น้ำมีความหลากหลายทั้งในด้านขนาดศักยภาพรวมไปถึงความเข้มแข็งในมิติที่แตกต่างกันเนื่องเพราะตั้งอยู่ในภูมิณีเวศที่แตกต่างกันในลำดับ

ต่อมาคณะผู้วิจัยจึงนำข้อค้นพบดังกล่าวมาพัฒนาตัวชี้วัดกลุ่มผู้ใช้น้ำเพื่อการบริหารจัดการน้ำอย่างยั่งยืนแล้ว จึงนำมาทดสอบเพิ่มเติมกับกลุ่มผู้ใช้น้ำอีก 35 กลุ่มพบว่าเมื่อเปรียบเทียบกับผลการประเมินจากภายนอกผลการประเมินมีความสอดคล้องกันร้อยละ 79

กระบวนการเสริมสมรรถนะองค์กร/กลุ่มผู้ใช้น้ำ จำเป็นต้องให้ความสำคัญกับการลดความเหลื่อมล้ำระหว่างองค์กร/กลุ่มในการบริหารจัดการน้ำ ทั้งนี้สมรรถนะที่องค์กร/กลุ่มผู้ใช้น้ำระดับชุมชนควรได้รับการเสริมสร้างควรประกอบไปด้วย

### 1. การพัฒนาสมรรถนะด้านปัจจัยนำเข้า (Input) 3 ปัจจัยหลัก ได้แก่

- 1) องค์กร/กลุ่มผู้ใช้น้ำระดับชุมชนจำเป็นต้องมีทุนทรัพย์
- 2) หน่วยงานภาครัฐต้องส่งเสริมให้องค์กร/กลุ่มผู้ใช้น้ำระดับชุมชนมีเครื่องมือและเทคโนโลยีในการจัดสรรน้ำที่หลากหลาย
- 3) องค์กร/กลุ่มผู้ใช้น้ำระดับชุมชนควรได้รับการพัฒนาสมรรถนะให้มีและสามารถใช้ข้อมูลพื้นฐานที่จำเป็น เช่น แผนที่แหล่งน้ำ ปฏิทินการผลิต ข้อมูลปริมาณน้ำ มาจัดการข้อมูลและใช้ข้อมูลให้เป็นประโยชน์ต่อการดำเนินงานทั้งระดับกลุ่มและ

### 2. การพัฒนาสมรรถนะด้านกระบวนการดำเนินงาน (Process) ประกอบไปด้วย 3 ปัจจัย ได้แก่

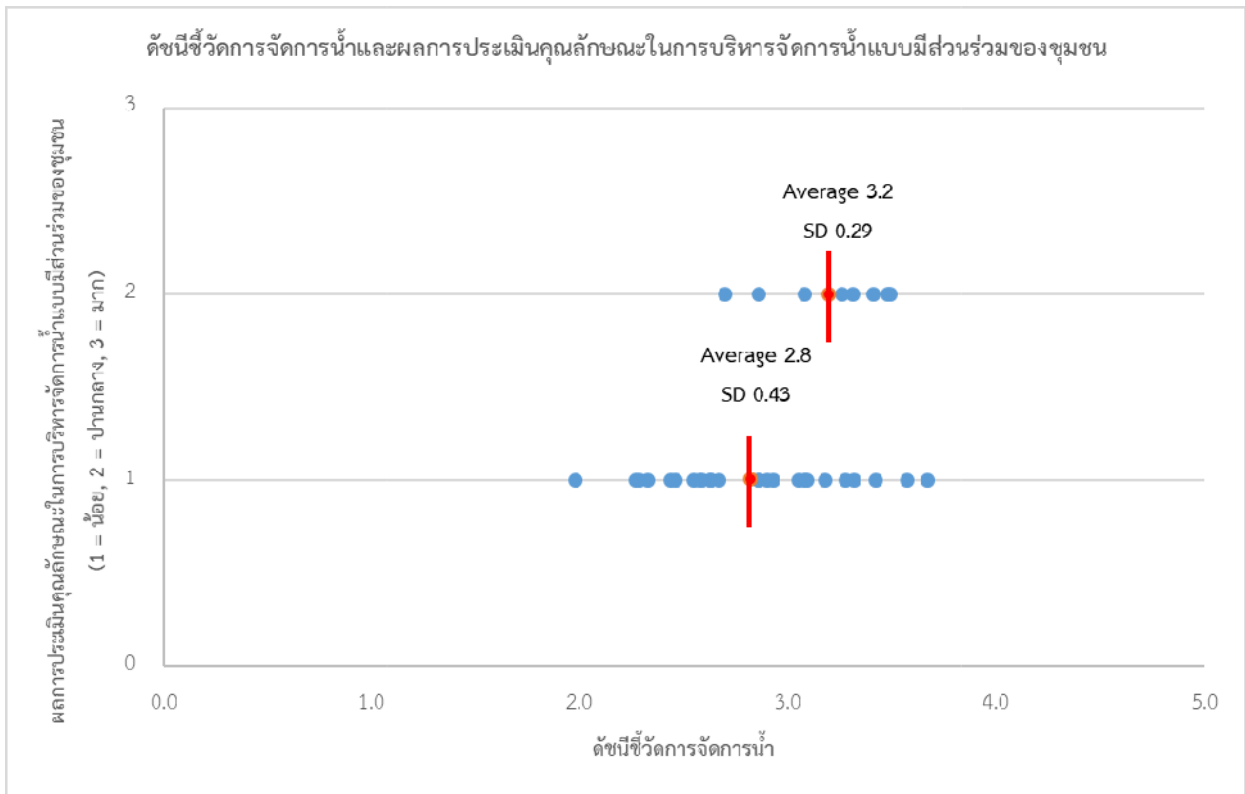
- 1) หน่วยงานภาครัฐ ควรส่งเสริมให้กระบวนการมีส่วนร่วมเป็นแนวคิดหลักในการดำเนินงาน
- 2) หน่วยงานภาครัฐควรส่งเสริมให้องค์กร/กลุ่มผู้ใช้น้ำสร้างกระบวนการเสริมพลังกลุ่ม โดยมุ่งเน้นการแสวงหา เติมทักษะ เสริมสมรรถนะในการทำงานเป็นทีม ที่
- 3) หน่วยงานภาครัฐควรส่งเสริมให้องค์กร/กลุ่มผู้ใช้น้ำพัฒนาการแสดงข้อมูลที่มีการเปิดเผยให้สมาชิกทั้งหมดตามหลักการของความโปร่งใส

ทีมวิจัยจากบริษัท สร้างสรรค์ปัญญา จำกัด และศูนย์ประสานงานวิจัยเพื่อท้องถิ่นจังหวัดสมุทรสงคราม ร่วมกับจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย ได้ ทำการพัฒนากลุ่มองค์กรผู้ใช้น้ำเพื่อเพิ่มความสามารถในการวางแผนการบริหารจัดการน้ำระดับพื้นที่ขึ้น โดยมีเป้าหมายเพื่อค้นหาองค์ความรู้ในการบริหารจัดการน้ำตามบริบทพื้นที่ เชื่อมโยงไปสู่การจัดตั้งองค์กรผู้ใช้น้ำ และสร้างรูปธรรมการวางแผนน้ำชุมชนในพื้นที่ จาก 5 ภูมิภาค ทำให้เกิดระบบภูมิสารสนเทศในการจัดระบบข้อมูลน้ำของชุมชน รวมถึงเกิดเป็นข้อเสนอเชิงวิชาการเพื่อผลักดันสู่การขับเคลื่อนการบริหารจัดการน้ำชุมชนที่สอดคล้องตามบริบทของแต่ละพื้นที่ โดยมีวัตถุประสงค์ 4 ข้อ ดังนี้ 1) เพื่อค้นหาองค์ความรู้การบริหารจัดการน้ำและแนวทางการพัฒนาองค์กรผู้ใช้น้ำให้มีความสามารถในการวางแผนการบริหารจัดการน้ำในระดับพื้นที่ 2) เพื่อจัดทำระบบข้อมูลภูมิสารสนเทศในการบริหารจัดการน้ำเพื่อการตัดสินใจ จำนวน 33 ตำบล 3) เพื่อสร้างรูปธรรมองค์กรผู้ใช้น้ำในการวางแผนการบริหารจัดการน้ำในระดับพื้นที่จำนวน 33 ตำบล และ 4) เพื่อจัดทำข้อเสนอเชิงวิชาการในการพัฒนาองค์กรผู้ใช้น้ำให้มีความสามารถในการวางแผนการบริหารจัดการน้ำในระดับพื้นที่ โดยดำเนินงานผ่านวิธีวิทยา งานวิจัยเพื่อท้องถิ่นใน 7 ขั้นตอน เชื่อมประสานกับการนำระบบเทคโนโลยีสารสนเทศด้านน้ำเข้ามาช่วยในการสนับสนุนกิจกรรมของโครงการ

ผลจากการดำเนินงาน ก่อให้เกิด 1) องค์ความรู้การบริหารจัดการน้ำและแนวทางการพัฒนาองค์กรผู้ใช้น้ำ ให้มีความสามารถในการวางแผนการบริหารจัดการน้ำในระดับพื้นที่ที่ต้องมีกระบวนการดำเนินงานที่แบ่งออกเป็น 3 จังหวะ คือ จังหวะที่ 1 การพัฒนาคน ที่ประกอบด้วยคณะกรรมการองค์กรผู้ใช้น้ำ เจ้าหน้าที่ อปท. และคนในชุมชน ให้มีความพร้อมในการบริหารจัดการองค์กร และมีทักษะในการดำเนินงานในด้านต่าง ๆ จังหวะที่ 2 การพัฒนาข้อมูล มุ่งเน้นในการสร้างความตระหนักถึงความสำคัญของการมีข้อมูลน้ำของชุมชนที่นำมาใช้ในการวางแผนได้อย่างมีประสิทธิภาพ จังหวะที่ 3 การพัฒนาแผนน้ำชุมชนแบบมีส่วนร่วม ที่ต้องอาศัยทั้งความสัมพันธ์ การมีส่วนร่วมและข้อมูลมาใช้ประกอบในการตัดสินใจ เพื่อที่จะนำไปสู่การมีแผนน้ำที่สามารถตอบโจทย์การดำเนินงานของพื้นที่ โดยในการดำเนินงานทั้ง 3 จังหวะนี้ ต้องอาศัยหลักสูตรในการพัฒนาศักยภาพใน 4 หลักสูตรสำคัญ ประกอบด้วย หลักสูตร 1 การพัฒนาทักษะการจัดเก็บข้อมูลแบบมีส่วนร่วม – แอปพลิเคชัน หลักสูตร 2 การจัดเก็บข้อมูลในพื้นที่โดยองค์กรผู้ใช้น้ำ แกนนำชุมชน และเจ้าหน้าที่ อปท. หลักสูตร 3 การนำข้อมูลเข้าสู่ระบบน้ำชุมชน (DATA STUDIO) และ หลักสูตร 4 การจัดทำแผนงานโครงการ “แผนน้ำชุมชน” เชื่อมโยงกับแผนพัฒนาท้องถิ่น (อปท.) 2) เกิดระบบข้อมูลภูมิสารสนเทศในการบริหารจัดการน้ำเพื่อการตัดสินใจ จำนวน 33 ตำบล โดยพบว่าที่ผ่านมาชุมชนยังไม่มีมีการจัดทำข้อมูลน้ำของชุมชนเอง มีเพียง อปท. ที่มีข้อมูลแหล่งน้ำเพียงบางส่วน ข้อมูลส่วนใหญ่กระจายกันไปตามหน่วยงานที่เข้ามาดำเนินงานร่วมกับแกนนำชุมชนในแต่ละพื้นที่ ดังนั้นในขั้นตอนของการจัดทำแผนน้ำของชุมชนในเวทีประชาคมหมู่บ้านที่ผ่านมาจึงขาดการมองระบบน้ำของชุมชนอย่างเชื่อมโยงตลอดสายน้ำ เนื่องจากการมีข้อมูลที่ไม่รอบด้าน ซึ่งในการดำเนินโครงการครั้งนี้ได้มีการแบ่งการทำข้อมูลออกเป็น 4 ส่วนประกอบด้วย ส่วนที่ 1 คือ ข้อมูลบริบททั่วไปของชุมชนที่แสดงให้เห็นถึงลักษณะที่ตั้งของชุมชน ตลอดจนความเป็นมาและพัฒนาการของชุมชนที่สัมพันธ์กับน้ำเพื่อให้เห็นลักษณะทางกายภาพของพื้นที่ ๆ เชื่อมโยงกับสายน้ำ ส่วนที่ 2 คือ ข้อมูลปริมาณน้ำต้นทุน ส่วนที่ 3 คือ ข้อมูลความต้องการใช้น้ำของชุมชน เพื่อค้นหาตัวเลขความต้องการใช้น้ำและกระตุ้นให้คนในชุมชนเกิดความตื่นตัวต่อสถานการณ์น้ำที่ไม่สมดุลกันของพื้นที่ และ ส่วนที่ 4 คือ ข้อมูลแผนพัฒนาท้องถิ่นที่แยกเฉพาะโครงการที่เกี่ยวข้องกับการจัดการน้ำของพื้นที่เพื่อใช้ประกอบการประเมินแนวทางการจัดทำแผนน้ำแบบมีส่วนร่วมของชุมชนในอนาคต 3) เกิดรูปธรรมองค์กรผู้ใช้น้ำ ในการวางแผนการบริหารจัดการน้ำในระดับพื้นที่จำนวน 33 ตำบลโดยมุ่งเน้นไปที่การทำให้องค์กรผู้ใช้น้ำมีแผนการจัดการน้ำของตนเอง โดยมาจากการมีส่วนร่วมของสมาชิกและคนในพื้นที่ร่วมกันกำหนดแผน โดยใช้ข้อมูลที่รอบด้านในการตัดสินใจ และ 4) ได้ข้อเสนอเชิงวิชาการ ในการพัฒนาองค์กรผู้ใช้น้ำให้มีความสามารถในการวางแผนการบริหารจัดการน้ำในระดับพื้นที่

SDG 6.5.1 มีเป้าหมายเพื่อเพิ่มระดับของการบริหารจัดการทรัพยากรน้ำแบบองค์รวมในทุกระดับ (Integrated Water Resources Management, IWRM) SDG 6.5.1 ประกอบด้วย 4 องค์ประกอบได้แก่ สภาพแวดล้อมที่เอื้ออำนวย (enabling environment), กลไกเชิงสถาบันและการมีส่วนร่วม (institutions and participation), เครื่องมือการบริหารจัดการ (management instruments), การเงิน (financing) (UNEP, GWP, UNEP-DHI Centre and Cap-Net, 2020) โดยคณะผู้วิจัยได้ทำการประเมินความเชื่อมโยงระหว่างศักยภาพการบริหารจัดการน้ำชุมชนกับความมั่นคงด้านน้ำเพื่อมุ่งสู่เป้าหมาย SDG 6.5.1 โดยใช้ข้อมูล

ศักยภาพการบริหารจัดการน้ำชุมชนจากโครงการแนวทางการพัฒนากลุ่มองค์กรผู้ใช้น้ำเพื่อเพิ่มความสามารถในการวางแผนการบริหารจัดการน้ำระดับพื้นที่ (ชิษณุวัฒน์ มณีศรีขำ และคณะ, 2565) ในพื้นที่ 33 ตำบล และข้อมูลดัชนีชี้วัดการจัดการน้ำรายตำบล ที่จัดทำโดยสำนักงานสถิติแห่งชาติ (2563) ของ 33 ตำบล ผลการประเมินศักยภาพในการบริหารจัดการน้ำแบบมีส่วนร่วมของชุมชนท้องถิ่น 33 ตำบลก่อนการดำเนินงานโครงการในการเสริมสร้างศักยภาพของชุมชน พบว่า ไม่มีตำบลใดมีศักยภาพในระดับมาก มีจำนวน 8 ตำบลที่มีศักยภาพระดับกลาง และอีก 25 ตำบลยังมีศักยภาพอยู่ในระดับน้อย ทางโครงการฯ ได้ศึกษาความสัมพันธ์ระหว่างศักยภาพในการบริหารจัดการน้ำแบบมีส่วนร่วมของชุมชนท้องถิ่น 33 ตำบล และดัชนีชี้วัดการจัดการน้ำ (สสช., 2563) โดยพบว่า ค่าดัชนีชี้วัดการจัดการน้ำของ 8 ตำบลที่มีศักยภาพอยู่ในระดับกลาง มีค่าเฉลี่ยสูงกว่าอีก 25 ตำบล และมีความแปรปรวนน้อยกว่า ซึ่งอาจเป็นการบ่งชี้ถึงความสัมพันธ์ระหว่างความมั่นคงด้านน้ำและธรรมาภิบาลน้ำ ผลสัมฤทธิ์ในการเสริมสร้างศักยภาพองค์กรผู้ใช้น้ำในการจัดการน้ำชุมชนเป็นส่วนสำคัญในการมุ่งสู่เป้าหมาย SDG 6.5.1 จาก bottom up ในประเด็นการเพิ่มระดับศักยภาพ และประเด็นการมีส่วนร่วมของภาคประชาชน ภายใต้กรอบการบริหารจัดการทรัพยากรน้ำแบบองค์รวม(Maneesrikum and Ruangrassamee, 2022)





### ข้อเสนอเชิงยุทธศาสตร์

การดำเนินงานในอนาคตต้องมีการสร้างให้เกิดกลไกในลักษณะของอาสาสมัครในการทำหน้าที่เชื่อมโยงองค์กรผู้ใช้น้ำ ร่วมมือกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และหน่วยงานในระดับอำเภอ – จังหวัดในการดำเนินงานร่วมกัน นอกจากนี้ อปท. ควรจะต้องเข้ามามีบทบาทสำคัญอย่างมาก ต่อการเป็นที่เลี้ยงให้กับองค์กรผู้ใช้น้ำซึ่งเป็นคนในชุมชน ในขณะที่เดียวกันทาง สทช.ภาค เองก็จำเป็นที่จะต้องลงมาหนุนเสริมทีมเจ้าหน้าที่ อปท. อย่างต่อเนื่องเพื่อที่จะทำให้มีความรู้และความเข้าใจที่ถูกต้องและสามารถไปหนุนองค์กรผู้ใช้น้ำให้เกิดการทำงานที่มีประสิทธิภาพมากยิ่งขึ้น แต่อย่างไรก็ตามการที่จะดำเนินงานให้เกิดประสิทธิภาพอย่าง

เต็มทีก็ต้องมีการทำงานร่วมกับ ผู้ว่าราชการจังหวัด นายอำเภอ ซึ่งมีบทบาทสำคัญในการควบคุม ติดตามการทำงาน ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นร่วมด้วย ซึ่งจะสามารถทำให้องค์กรผู้ใช้น้ำของชุมชนเกิดความเข้มแข็ง และนำไปสู่การออกแบบการบริหารจัดการน้ำของพื้นที่ได้อย่างสอดคล้องกับระบบนิเวศของสายน้ำหรือ ลักษณะทางกายภาพของพื้นที่ได้อย่างเหมาะสมต่อไปสู่เป้าหมายความมั่นคงด้านน้ำและการพัฒนาที่ยั่งยืน โดยสรุปข้อเสนอแนะเชิงยุทธศาสตร์ จากนี้ไป

- ระยะสั้น ร่วมกับสหชน ในการพัฒนาคู่มือการพัฒนาและประเมินองค์กรผู้ใช้น้ำ ขยายผลการพัฒนา และตรวจประเมินไปสู่กลุ่มผู้ใช้น้ำ แบบต่างๆ พร้อมประเมินผล และปรับปรุงคู่มือพัฒนาและประเมิน ที่จัดทำขึ้นจากกลุ่มวิจัยนี้ ร่วมกรมชลประทาน กรมทรัพยากรน้ำ กรมทรัพยากรน้ำบาดาล และกรม ปกครองส่วนท้องถิ่นในพื้นที่รับผิดชอบ
- ระยะยาว จัดทำ แผนแม่บทการพัฒนาองค์กรผู้ใช้น้ำ เพื่อเพิ่มความมั่นคง รายได้ และยั่งยืน เพื่อ ขยายผลสู่องค์กรผู้ใช้น้ำทั่วประเทศร่วมกับกรมและหน่วยงานที่เกี่ยวข้องได้ต่อไป

บทสรุปเชิงนโยบายนี้นำเสนอข้อมูลสำคัญจากรายงาน โครงการแนวทางการพัฒนากลุ่มองค์กรผู้ใช้น้ำ เพื่อเพิ่มความสามารถในการวางแผนการบริหารจัดการน้ำระดับพื้นที่โดย นายชินวุฒน์ มณีศรีข้าบริษัท สร้างสรรค์ปัญญา จำกัดและคณะนักวิจัยโครงการการพัฒนาสมรรถนะในการพัฒนาการบริหารจัดการน้ำ ระดับชุมชนอย่างยั่งยืน: การพัฒนาแนวทางการประเมินผลการบริหารจัดการน้ำระดับชุมชนแบบมีส่วนร่วม โดย ดร.สุรางค์รัตน์ จำเนียรพล สถาบันวิจัยสังคม จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัยและคณะนักวิจัย โครงการประเมิน สถานะความมั่นคงด้านน้ำอันเนื่องมาจากการพัฒนาระบบบริหารจัดการน้ำด้วยเทคโนโลยี ในพื้นที่ภาคกลาง และพื้นที่เขตพัฒนาพิเศษภาคตะวันออกโดย ผศ.ดร.ปิยธิดา เรืองรัมย์ คณะวิศวกรรมศาสตร์ จุฬาลงกรณ์ มหาวิทยาลัยและคณะ โดยเสนอต่อ สำนักงานการวิจัยแห่งชาติ (วช.) ภายใต้แผนงานยุทธศาสตร์เป้าหมาย (Spearhead) ด้านสังคม แผนงานการบริหารจัดการน้ำปีที่ 2